Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/442

Schriftlicher Bericht

des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (3. Ausschuß)

über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 9. Juli 1961 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland, dem Abkommen über die zur Durchführung des Assoziierungsabkommens intern zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren und dem Abkommen über das Finanzprotokoll

— Drucksache IV/280 —

A. Bericht des Abgeordneten Birkelbach

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 28. Plenarsitzung am 9. Mai 1962 den Gesetzentwurf — Drucksache IV/280 — an den Auschuß für auswärtige Angelegenheiten (3. Ausschuß) federführend, an den Wirtschaftsausschuß (16. Ausschuß) und an den Außenhandelsausschuß (17. Ausschuß) mitberatend überwiesen.

Der Außenhandelsausschuß hat in seiner Sitzung am 10. Mai beschlossen, dem federführenden Ausschuß zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen. Der Wirtschaftsausschuß hat aus Zeitgründen auf eine Sachberatung verzichtet. Der federführende Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten hat sich in zwei Sitzungen am 17. und 23. Mai 1962 mit dem Vertragswerk befaßt.

Mit dem Vertragswerk wird eine Assoziation zwischen der EWG und Griechenland begründet. Diese Assoziation hat zum Inhalt

a) die Herstellung einer Zollunion,

b) die Verpflichtung zu gemeinsamem Handeln auf bestimmten Gebieten,

c) die Verpflichtung zur Harmonisierung bestimmter Politiken,

d) die Gewährung einer Finanzhilfe,

e) die Festlegung institutioneller Einrichtungen.

Grundlage der Assoziierung ist die Zollunion. Sie umfaßt den schrittweisen Abbau der Binnenzölle und die allmähliche Angleichung des griechischen Zolltarifs an den Außentarif der EWG. Die Übergangszeit ist auf 12 Jahre festgesetzt. Für bestimmte Zollpositionen gibt es jedoch eine Ausnahmeregelung mit einer verlängerten Übergangszeit von 22 Jahren. Zudem enthält das Abkommen Schutz- und Ausweichklauseln sowie besondere Vorschriften für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen.

Die Zollunion wird durch eine Reihe von Elementen einer Wirtschaftsunion ergänzt. Das Vertragswerk bietet z. B. Ansätze zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie Erleichterungen auf dem Gebiet der Dienstleistungen und des Niederlassungsrechts.

Um während der Übergangszeit eine Koordinierung der Handelspolitik der Vertragsparteien gegenüber Drittländern zu erreichen, insbesondere auf den in Artikel 113 Abs. 1 des EWG-Vertrages genannten Gebieten, sollen Konsultationen stattfinden. Das Ziel ist eine auf einheitlichen Grundsätzen beruhende Handelspolitik.

Die Verpflichtung zur Harmonisierung bezieht sich in erster Linie auf die Agrarpolitik und die Wettbewerbspolitik. Im Protokoll Nr. 19 ist die

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Finanzhilfe festgelegt, die die Entwicklung der griechischen Wirtschaft fördern und die Erreichung der Ziele des Assoziierungsabkommens erleichtern soll. Danach können griechische Unternehmungen und der griechische Staat bei der Europäischen Investitionsbank Anträge auf Finanzierung von Investitionsvorhaben zur Erhöhung der Produktivität einreichen. Für einen Zeitraum von fünf Jahren stehen Darlehen im Gesamtbetrag von 125 Millionen Dollar zur Verfügung. Die Tilgungsdauer der Darlehen ist auf 25 Jahre festgesetzt. Für die Darlehen gilt der Zinssatz der Europäischen Investitionsbank. Doch kann bei bestimmten Vorhaben eine Zinsvergünstigung von jährlich 3 v. H. gewährt werden. Diese Zinsvergünstigung kann sich auf $^{2}/_{3}$ der gesamten Darlehnssumme erstrecken.

Besonderer Charakter des Assoziationsverhältnisses

Das Assoziationsverhältnis zwischen der EWG und Griechenland kann als eine Entwicklungsassoziierung bezeichnet werden. Sein besonderer Charakter wird durch die Gewährung einer Finanzhilfe unterstrichen und hat außerdem in Sonderregelungen zum Schutze einiger griechischer Wirtschaftszweige seinen Niederschlag gefunden. Aus solchen entwicklungspolitischen Gründen ist man von der Regel (Ausgewogenheit von Vorteilen und Nachteilen) abgewichen. Das Assoziierungsabkommen erhält außerdem einen besonderen Charakter dadurch, daß es als Vorbereitung für den Beitritt Griechenlands als Vollmitglied anzusehen ist. Die Assoziation soll nur eine Durchgangsphase sein. Sowohl in der Präambel als auch in Artikel 72 wird das Ziel, der Beitritt Griechenlands zur EWG, festgehalten.

Das Assoziierungsabkommen gilt nicht für die unter die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnisse. Hierfür wird eine Sonderregelung zu treffen sein.

Verhandlungsführung durch die Organe der EWG und die Regierungen

Die Verhandlungen haben zwei Jahre gedauert. Einschließlich des Ratifizierungsverfahrens wird zwischen dem Beginn der ersten Vorbesprechungen und dem Inkrafttreten des Abkommens ein Zeitraum von ungefähr drei Jahren liegen. Angesichts der Schwierigkeiten, die sich in vielen Fällen bei der Koordinierung ergeben haben, scheint die Verzögerung allerdings, zumal es sich um das erste Abkommen dieser Art handelt, entschuldbar zu sein. Der Verlauf der langwierigen Verhandlungen hat jedoch auch gewisse ungünstige Wirkungen ausgelöst. Die Schwierigkeiten, die der Festlegung einer gemeinsamen Haltung im Rahmen der EWG jeweils im Wege stehen, dürfen auf keinen Fall dazu führen, daß nach außen der Eindruck entsteht, als ob die üblichen Formen des internationalen Verkehrs zwischen Staaten nicht beachtet würden.

Das Europäische Parlament, dem kein Ratifikationsrecht zusteht, hat an dem vom Ministerrat angewandten Verfahren Kritik geübt. Noch im letzten Stadium der Verhandlungen ist es wegen der nicht rechtzeitigen Einschaltung der parlamentarischen Organe zu einem Protest in Form einer Entschließung gekommen, aus der nachstehend einige Sätze zitiert werden:

„Das Europäische Parlament, . . .

— stellt fest, daß die Konsultation des Parlaments auf Grund von Artikel 238 des Vertrages von Rom ihren vollen Sinn und ihr volles Interesse behalten hätte, wenn sie vor der Unterzeichnung des Abkommens durch den Ministerrat erfolgt wäre;

— erhebt daher Einspruch gegen diese Verletzung des Vertrages und erwartet, künftig nicht wieder in eine solche Lage versetzt zu werden; andernfalls behält es sich schon jetzt seine volle Handlungsfreiheit vor . . ."

Bei den Beratungen im Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten des Bundestages wurde übereinstimmend die Notwendigkeit betont, das Parlament rechtzeitig zu unterrichten und seine Mitwirkung sicherzustellen. Diesem Gesichtspunkt ist auch bei der Durchführung des Vertragswerkes sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene Beachtung zu schenken.

Eine genaue Untersuchung der vorgelegten Texte läßt die Frage aufkommen, was der Bundestag eigentlich ratifiziert, wenn er dem Abkommen zustimmt. Artikel I des Gesetzentwurfs lautet:

„Den in Athen am 9. Juli 1961 von der Bundesrepublik unterzeichneten Abkommen . . wird insoweit zugestimmt, als die Zuständigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Abschluß dieser Abkommen überschritten ist."

Die Abgrenzung ist außerordentlich schwierig. Das Vertragswerk selbst läßt nicht erkennen, was unmittelbar durch den Bundestag zu ratifizieren ist bzw. was in die Zuständigkeit der EWG fällt und deshalb auch ohne einen entsprechenden Beschluß des Bundestages in Kraft treten würde. Zudem findet sich eine Überschreitung der Zuständigkeit der EWG nicht nur im Assoziierungsabkommen, sondern auch in den internen Abmachungen zwischen den EWG-Partnern.

Es handelt sich bei der Ratifizierung der Verabschiedung der Drucksache IV/280 um drei verschiedene Dinge:

a) Um Dokumente, die von den EWG-Partnern und Griechenland unterzeichnet wurden,

b) um Abmachungen der EWG-Partner untereinander und

c) um innerdeutsche Gesetzgebungsakte.

Zur ersten Gruppe gehört das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und Griechenland mit den Anhängen und den Zusatzdokumenten laut Schlußakte — 20 Protokolle einschließlich des Finanzprotokolls (Nr. 19), Absichtserklärungen, auslegende und einseitige Erklärungen.

Zur zweiten Gruppe gehören das Abkommen über Maßnahmen und Verfahren zur Durchführung des Assoziierungsabkommens und das Abkommen über das Finanzprotokoll.

Zur dritten Gruppe gehören die Ergänzung des Zollgesetzes vom 14. Juni 1961 (BGBl. I S. 737) betr. Ermächtigung zur Änderung des Zolltarifs sowie eine Ermächtigung für den Bundesminister der Finanzen, das Anteilzollgesetz vom 27. Dezember 1960 (BGBl. I S. 1082) im Verkehr mit Griechenland für sinngemäß anwendbar zu erklären.

Institutionelle Seite des Vertragswerkes

Es ist ein Assoziationsrat vorgesehen, außerdem ein Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten und Erleichterungen zur Herbeiführung einer Zusammenarbeit auf parlamentarischer Ebene. Bei allen institutionellen Regelungen ist der Grundsatz der Zweiseitigkeit beachtet worden. Griechenland ist an den Institutionen der Gemeinschaft nicht direkt beteiligt. Es handelt sich nicht um eine Zollunion von sieben Staaten, sondern um eine bilaterale Assoziation. Der Assoziationsrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Mitgliedstaaten, Mitgliedern des Rates und der Kommission der EWG einerseits und Mitgliedern der griechischen Regierung andererseits. Er handelt einstimmig. Beschlüsse können nur im Einvernehmen aller Beteiligten gefaßt werden, wobei im Rahmen der EWG zunächst abzuklären ist, in welcher Weise die Gemeinschaft als Vertragspartei in Erscheinung tritt. Der Vorsitz im Assoziationsrat wird von einem Vertreter der Gemeinschaft und einem Vertreter Griechenlands abwechselnd für je sechs Monate wahrgenommen. Der Assoziationsrat hat bedeutende Befugnisse. In zahlreichen Fällen legt er die Bedingungen für die Durchführung des Abkommens fest, beispielsweise gemäß Artikel 5 — Beseitigung von Diskriminierungen —, Artikel 9 — Anteilzölle bei veredelten Waren — und Artikel 18 — Einführung oder Erhöhung von Binnen- und Erziehungszöllen zur Förderung bestimmter Erwerbszweige der griechischen Wirtschaft —. Außerdem kann der Assoziationsrat Ausschüsse bestellen.

Da Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zusammen nur über eine Stimme im Assoziationsrat verfügen, mußte genau festgelegt werden, auf welche Weise diese Stimme innerhalb des Assoziationsrates zum Ausdruck gebracht werden soll. Diese Frage ist in dem internen Abkommen der Sechs geregelt. Geht es um Fragen, die im Rahmen des EWG-Vertrages in den Bereich der Handelspolitik fallen, so gelangen die entsprechenden Vertragsbestimmungen zur Anwendung. Das bedeutet eventuell einen Mehrheitsbeschluß des Ministerrates auf Vorschlag der Kommission. In den übrigen Fällen wird die gemeinsame Haltung vom Rat, sofern es sich um eine in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallende Frage handelt, oder von den im Rat vereinigten Vertretern der Mitgliedstaaten, falls die Zuständigkeit der Gemeinschaft nicht gegeben ist, einstimmig festgelegt. Das ist eine recht komplizierte Willensbildung. Doch sieht Artikel 5 des Durchführungsabkommens vor, daß dieses System spätestens am Ende der zweiten Stufe revidiert werden kann.

Zu beachten ist dabei, daß somit im Durchführungsabkommen dem Ministerrat eine Vollmacht gegeben wird, dieses Abkommen unter bestimmten Gesichtspunkten zu revidieren. Dabei taucht die Frage auf, ob eine solche Revision ohne Mitwirkung der nationalen Parlamente oder sogar ohne Mitwirkung des Europäischen Parlaments möglich sein soll.

Für die Behandlung von Streitigkeiten ist eine Kompromißlösung gefunden worden. Sie besteht darin, daß man nicht eine Unterstellung unter die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes vorgenommen hat, sondern die Bestellung von Schiedsrichtern vorsieht.

Die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien soll auch auf die parlamentarische Ebene ausgedehnt werden. Nach dem Abkommen soll der Assoziationsrat Maßnahmen treffen, um die Zusammenarbeit und Fühlungnahme zwischen dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und den anderen Organen der Gemeinschaft einerseits und dem griechischen Parlament und den entsprechenden griechischen Organen andererseits zu erleichtern.

Das Assoziationsabkommen enthält keinerlei Bestimmung darüber, daß die Beschlüsse des Assoziationsrates unmittelbar geltendes Recht werden. Wie die Rechtsakte des Assoziationsrates in die Rechtsordnung der Gemeinschaft zu übertragen sind, ergibt sich aus Artikel 2 des Durchführungsabkommens. Danach wird die Anwendbarkeit der Beschlüsse und Empfehlungen des Assoziationsrates, die zur Zuständigkeit der Gemeinschaft gehören, durch einstimmig gefaßte Beschlüsse des EWG-Ministerrates nach Anhörung der Kommission ausgesprochen. Ist die Zuständigkeit der Gemeinschaft nicht gegeben, müssen die Mitgliedstaaten selbst die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen treffen. Auch in der Behandlung dieser Fragen muß die Rolle des Europäischen Parlamentes bzw. der nationalen Parlamente geklärt werden.

Das Assoziationsabkommen enthält begrenzte Ausnahmen, die die Autonomie der EWG beeinträchtigen. Im Protokoll Nr. 10 ist Griechenland für 12 Jahre in bestimmten Grenzen das Recht zuerkannt worden, sich einer Änderung des Außenzolltarifs für Tabak, getrocknete Weintrauben, Oliven, Kolophonium und Terpentinöl zu widersetzen. Eine ähnliche Ausnahme gilt für die ersten zwei Phasen der EWG-Entwicklung bei der Festlegung der Tabakpolitik. Zur Vermeidung jeder präjudizierenden Wirkung sollte der Ausnahmecharakter dieser für Griechenland günstigen Lösung sehr stark betont werden.

Ein solcher Ansatz zur Beeinträchtigung der Autonomie der EWG findet sich auch im Artikel 64 Abs. 3 des Abkommens:

> „(3) Im Falle eines Abkommens über einen Beitritt zur Gemeinschaft oder über eine Assoziation mit ihr sind die im vorlegenden Abkommen festgelegten beiderseitigen Interesse vollauf zu berücksichtigen; hierzu finden angemessene Konsultationen statt."

Zum besseren Verständnis dieser Vorschrift muß die auslegende Erklärung Nr. 2 im Anhang II zur Schlußakte sowie die Erklärung der Kommission vor dem Ministerrat am 19. Mai 1961, die allen Be-

teiligten, auch der griechischen Regierung, mitgeteilt worden ist, herangezogen werden. Danach ist unter „beiderseitigen Interessen" u. a. auch das Interesse der Gemeinschaft zu verstehen, anderen Ländern den Beitritt oder die Assoziation zu gewähren. Ferner besagt die Erklärung der Kommission, daß Artikel 64 Abs. 3 der Gemeinschaft keine rechtliche Verpflichtung auferlegt, die zu einer Anrufung der Schiedsstelle führen kann, und Griechenland keinen Ausgleichsanspruch verleiht.

Beide Auslegungen sind für die Wahrung der Handlungsfreiheit der EWG von Bedeutung. Sie machen deutlich, daß die Ausnahmeregelungen nicht bei beliebigen weiteren Assoziationsabkommen auf andere Produkte ausgedehnt werden können.

Die besonderen deutschen Interessen werden durch die Erklärungen im Anhang III zur Schlußakte und im Protokoll Nr. 4 gewahrt. Dabei geht es um die Definition des Begriffs „deutscher Staatsangehöriger", um die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Assoziationsabkommens auf Berlin sowie um die Gewährleistung der Entwicklung des innerdeutschen Handels.

In der Schlußbemerkung der amtlichen Begründung in der Drucksache IV/280 wird auf die Belastungen des Bundeshaushalts hingewiesen, die das Abkommen nach sich zieht. Der Einnahmeverlust an Zöllen als Folge der Errichtung der Zollunion zwischen der EWG und Griechenland wird nach völliger Abschaffung der Zölle für griechische Einfuhren auf jährlich 35 Millionen DM geschätzt. Der deutsche Anteil an den aufzubringenden Zinsvergünstigungen für Darlehen an Griechenland ist ebnfalls mit insgesamt 35 Millionen DM angesetzt worden.

Die erste 50-Millionen-Dollar-Tranche des Gesamtkredits wird auf Grund eines Kreditauftrags der Mitgliedstaaten, mit dem eine Bürgschaft verbunden ist, von der Europäischen Investitionsbank aufgebracht. An der Deckung etwaiger Verluste, die der Europäischen Investitionsbank aus der Gewährung der Darlehen entstehen könnten, ist die Bundesrepublik zu 30 v. H. beteiligt. Im Haushaltsgesetz 1961 ist dem Bundesfinanzminister bereits eine Ermächtigung für die Übernahme des deutschen Anteils an der Bürgschaft für den ersten Teilbetrag gegeben worden. Falls die zweite Tranche in gleicher Weise vergeben werden sollte, wird eine entsprechende Ermächtigung in einem künftigen Haushaltsgesetz erforderlich sein.

In politischer Hinsicht ist die Assoziierung Griechenlands mit der EWG als ein begrüßenswerter Beitrag zur Stärkung der europäischen Einheit und Solidarität zu werten. Diese Assoziierung dient außerdem in besonderem Maße dem deutschen wie dem griechischen Interesse. Die Form der Zollunion ist zu bejahen. Art und Höhe der Finanzhilfe erscheinen gerechtfertigt. Das Europäische Parlament hat zu dem gesamten Abkommen positiv Stellung genommen.

Schlußbemerkungen

Der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten hat einstimmig beschlossen, dem Bundestag die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Ergänzung der Berlin-Klausel in Artikel 4 zu empfehlen.

Außerdem schlägt er einen Entschließungstext zur Annahme vor, in dem die Bundesregierung ersucht wird, bei künftigen Abänderungen und Fortentwicklungen, soweit die Zuständigkeit der EWG überschritten wird, die gesetzgebenden Körperschaften einzuschalten.

Darüber hinaus sprach der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten einstimmig die Erwartung aus, daß bei künftigen Vertragsausgestaltungen, soweit sie die Zuständigkeit der EWG nicht überschreiten, das Europäische Parlament rechtzeitig beteiligt wird. Er machte sich die Kritik am Ministerrat der EWG zu eigen, die das Europäische Parlament wegen der nicht rechtzeitigen Konsultation beim Abschluß des Vertragswerks zum Ausdruck gebracht hat. Er war sich in der Betonung der Notwendigkeit einig, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments zu stärken.

Bonn, den 23. Mai 1962

Birkelbach

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf — Drucksache IV/280 — mit der Maßgabe, daß in Artikel 4 folgender Satz 2 angefügt wird:

   „Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1).", im übrigen unverändert nach der Vorlage anzunehmen;

2. folgendem Entschließungsantrag zuzustimmen:

   Die Bundesregierung wird ersucht,

   1. Abänderungen und Ergänzungen, die zum Zwecke der Fortentwicklung oder Durchführung der im Zusammenhang mit der Assoziierung an die EWG geschlossenen Abkommen vereinbart werden, insoweit, als die Zuständigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Abschluß dieser Abkommen überschritten ist, dem Deutschen Bundestag zur Ratifizierung vorzulegen,
   2. sich bei Beschlüssen zur Weiterentwicklung der Abkommen die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften insoweit vorzubehalten, als die Zuständigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft überschritten wird.

Bonn, den 23. Mai 1962

Der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten

Dr. Kopf	**Birkelbach**
Vorsitzender	Berichterstatter